

まちづくりNPOの可能性と課題に関する一考察

A Study on the Possibilities and Issues of Community Design Oriented NPO

陣内 雄次[†]

JINNOUCHI Yuji

概要 (Summary)

NPO (Non-Profit Organization 非営利民間組織) の存在感は我が国でも日々増している。特に、東日本大震災からの復旧・復興のまちづくりにおいてはその存在感は顕著であり、また、医療・福祉分野でも重要な役割を發揮している。本論では、(災害)復興まちづくりや超高齢社会に対応するコミュニティづくりにおいて、一層の活躍が期待されるNPO等民間市民団体に焦点を当て、特に超高齢社会を見据えた福祉まちづくりにおけるその役割と課題について事例を交えつつ検証した。その結果、福祉NPOの弱点をカバーすることが、まちづくりNPO等民間市民団体の役割であるという示唆を得ることができた。

キーワード：NPO (Non-Profit Organization) , まちづくり (Community Design) , 超高齢社会 (Super-aged Society)

1. はじめに

特定非営利活動促進法が施行されたのは1998年12月。その後、全国における認証団体(=NPO法人)は、2016年7月末で51,110にのぼる¹⁾。法施行後、毎年2,800を超えるNPO法人が誕生した計算になる。同法が認定している活動の種類は現在20分野である。内閣府の資料によれば、NPO法人総数に占める割合が40%を超える活動分野は、第1号「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」(約58%)、第2号「社会教育の増進を図る活動」(約48%)、第3号「まちづくりの増進を図る活動」(約44%)、第13号「子どもの健全育成を図る活動」(約45%)、第19号「連絡、助言又は援助の活動」(約46%)となっている(2016年7月末²⁾)。(NPO法人が申請できる活動分野は一つに限定されない。)

第1号「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」を担うNPO法人の割合が圧倒的に多いことが分かる。法人数は29,852、これを都道府県数で按分すると、1地域当たり約630のNPO法人が保健・医療・福祉の分野で活動していることになる。これは、2000年に始まった公的介護保険制度に基づく介護保険事業に多くのNPO法人が参入してきたことが一因であると考えられる。一方、本稿の主要テーマであるまちづくりの分野を活動領域とする法人数は22,413であり、1地域当たり約480となる。

このように、NPO^{注1)}の存在感は我が国でも日々増していることが分かる。特に、東日本大震災からの復旧・復興のまちづくりにおいては、その存在感は顕著である。一方、上記のとおり医療・福祉分野でも重要な役割を發揮している。2015年度の介護保険制度改定により地域包括ケアシステムの構築が本格始動した。地域包括ケアシステムは、団塊の世代が75歳以上(後期高齢者)に

[†] 宇都宮大学 教育学部 (連絡先: jinnouhi@cc.utsunomiya-u.ac.jp)

なる2025年を目途に、住み慣れた地域と住まいで自分らしい生活を人生の最後まで続けることができるコミュニティづくりを目指しており、見守り、外出支援、家事支援等のサービス提供者として自治会等地域コミュニティに加え、NPOや民間企業等の参加が期待されている。

本稿は、以上のように、(災害)復興まちづくりや超高齢社会に対応するコミュニティづくりにおいて、一層の活躍が期待されるまちづくりNPO等市民団体に焦点を当て、特に超高齢社会を見据えた福祉まちづくりにおけるその役割と課題について事例を交えつつ検証することを目的とする。

関連する先行研究として、「「まちづくりとNPO（非営利組織）（5つの視点から見る地域再生の意義）」³⁾、倉原宗孝、野中里菜「岩手県における復興支援事業にみるNPO等の活動 地域のまちづくりに向けて震災復興に生まれる市民活動の現状と考察 その1」⁴⁾、野崎隆一「阪神・淡路大震災から東日本大震災へ：まちづくりNPOの視点から」⁵⁾、郭莉莉「日本の高齢化と小規模多機能ケアの実践 札幌市のNPOの事例調査より」⁶⁾などがあるが、まちづくりNPOの福祉まちづくりにおける可能性と課題を考察したものは見当たらず、そこに本論の意義があると考えられる。

2. 事例に見るまちづくりNPO等民間市民団体の役割

(1) まちづくりについて

まちづくりに関する定義は論者によって様々である。「まち」を「つくる」というニュアンスから、いまだに道路など施設を整備することが「まちづくり」であるという認識を持つ人も多いようである。度々まちづくりの同義語として使われる都市計画は、行政主導による施設整備や土地利用等に関する規制・誘導など法的根拠を持つ行為であり、対象とする範囲は行政区域と広範である。一方、まちづくりは市民主体であり、町内会など身近なエリアを対象に、自らが暮らす環境の保全及び改善に取り組む運動である、と本論では定義する。したがって、まちづくりは福祉や介護などに限らず生活全般に関わることを対象とする。ただし、市民だけで行えることは限られているため、NPO、行政、事業所等との協力が必要になるのであり、市民により近いところにある、あるいは当事者である市民が設立することができるNPOが重要な役割を担うことになるのである。

以下、筆者が関与しているNPO等民間市民団体の事例を紹介しつつ、NPOの本来的な存在意義とは何なのかを考える。

(2) 事例から見る役割の省察

1) NPO法人福聚会（1999年栃木県認証、所在地：栃木県鹿沼市）

1996年、宅老所「無量荘」を栃木県鹿沼市の中山間地に開所し、ボランティア団体として宅老事業を開始。このボランティア団体が母体となり、1999年にNPO法人化し介護保険の指定を受け、宅老所からデイサービスセンターへ移行した。2005年には、JR鹿沼駅より歩10分程度の場所で、認知症対応型共同生活介護事業（グループホーム「無量荘」、2ユニット）を開始した（写真－1）。当グループホームの開設に当たっては、福聚会が中心になって、認知症高齢者と同居する家族、一般市民、専門家等をメンバーとする任意団体「鹿沼グループホーム応援団」を新たに立ち上げた。「市民主体のプロジェクト」を基本に、用地や資金の手当てのための調査や活動、認知症やグループホームに関する勉強会、シンポジウムの開催、月1回のミーティング等を4年間積み重ねた。専門家としては、デイサービス「無量荘」の職員の他に、まちづく

り、造園、建築、不動産の領域の人材がボランティアベースで参画した。ここで重要なのは、まちづくり、造園、建築などの専門家が関わることにより、福聚会のNPO法人としての活動領域が、高齢者介護ということに限定されず、一層積極的に地域に関わる方向に発展していったことである。グループホーム開設後、応援団と協力しつつグループホームを拠点に、地域住民と入居者との交流や職員との顔の見える関係づくりを目指して、オープンランチョン（昼食会）、縁側カフェなど地域に開かれた様々な取り組みが展開されている。



写真－１ グループホーム無量荘
(2007年4月筆者撮影)

さらに、2012年、生きがい特化型デイサービスを、グループホームから歩数分の場所に開設した。囲碁等趣味のカルチャー講座を提供することで、利用する高齢者ばかりでなく地域住民の居場所になることも目指している。デイサービスは女性の利用者が多いが、本施設では男性も参加したくなる講座内容とし、男性のひきこもり問題を解消したいという。

以上、NPO法人福聚会による高齢者へのケアを中心とするまちづくりの事例であるが、まちづくりや建築等の専門家が「応援団」のメンバーとして協力を継続しているのは、福聚会の活動理念（後掲）に共感したからであり、また、デイサービスでその理念が実践されていることを目の当たりにしたからである。地域社会に根を張りつつ、行政や企業ではできない新たなモデルを追求し普遍化していくというNPOへの期待である。磁力に引きつけられるように、それまでは接点がなかった当事者（認知症高齢者）の家族ばかりでなく、市民や専門家が結集し、4年間かけて困難なプロジェクトを成し遂げた。そのプロセスで、専門家は相互にそれぞれの領域のことを学び専門性を発揮し、市民は自らの役割を見出し、家族は当事者を代弁しニーズをダイレクトに専門家へ伝えることができたのである。ここに、人を含めた社会資源をつなぐことで単独では不可能であったことを可能にする、というNPOの役割を見出すことができる。つなぐ磁力となるのは、NPOのミッションであり、ミッションが実現されていくというダイナミズムと達成感を共有できることである。さらに、点であったケアの拠点と地域、住民、まちづくりの専門家をつなぐことによって、線から面へと広がるまちづくり活動へ転換していくのである。

【活動理念】

高齢者が敬われつつ、自由に生き生きと余暇を過ごされるように、又ご家族に安定した時間と心のゆとりを提供出来る様にしてゆきたい。高齢者をとりまく環境を整備することは、新しい地域社会の福祉システムの構築に他ならない。子供から高齢者まで、あらゆる年齢層に及ぶ、地域的、人的な資源を有効に活用し時間をかけて福祉モデルを提供し、一般化できるような無量に広がる施設を目指す⁷⁾。

2) 認定NPO法人宇都宮まちづくり市民工房（2005年栃木県認証、所在地：栃木県宇都宮市）

本NPO法人の前身は、宇都宮市民活動サポートセンター運営会議である。市民活動サポートセンターを開設する目的で、宇都宮市が2000年2月に「市民活動サポートセンター設立懇談会」を設置。2000年2月～3月の2ヶ月間に3回懇談会を開催しセンターを設置するという、「結論ありきのカタチだけの懇談会」に委員の間から強い反対意見が出された。その結果、市民を

主要メンバーとする運営会議が2000年8月に設置され、市がセンターを開設するが、実質的なセンターの運営は運営会議が担う「官設民営」方式が採用されることになったのである（2000年10月にセンターオープン）。

運営会議は発展的に解消し、市民主体のまちづくりの実現を目指して2005年にNPO法人へ移行、市からセンターの運営を委託されることとなった。NPO法人設立に当たり、「市民の手による、市民のためのまちづくり」の実現を目指し、市民立のシンクタンクとして調査・研究および政策提言を、またドゥタンクとしてのまちづくり活動の実践を担う、ことがミッションとして掲げられた。ミッションを達成するために、同法人の事業の3本柱として、調査・研究および政策提言、コミュニティ活性化事業の支援、宇都宮市民活動サポートセンターの運営が設けられた。つまり、運営会議の期間はセンター運営が主要事業であったが、NPO法人移行後はそれに加えて、2つの主要事業が加わったのである。その後、宇都宮市民活動サポートセンターに代わって、2012年4月「宇都宮市まちづくりセンター」が開設され、市民工房はその指定管理者となった。

以上が、市民工房の概略であり、市民工房が一貫して注力しているのは、市民活動団体（NPOやボランティアグループ）～自治会（地域）～事業所～行政をつなぐ、つまり4者連携の可能性を拡げることにある。ここに福祉のまちづくりにおける市民工房の大きな役割を見出すことができる。それぞれの主体を上手くつなぎ、新しいムーブメントを創出していくことは、非常に困難なことである。地域福祉を展開する上で、地域にある資源（人、組織、施設など）をネットワークすることが重要になるが^{注2}、市民工房はNPO法人化以前からの経験と実績があり、コーディネート力に長



写真－2 現地での農作業の様子
(2011年7月筆者撮影)

けた専従職員がいることが強みとなっているのである。具体的な事例としては、栃木県内の限界集落化している山間地域の活性化事業に取り組んでいる（写真－2）。正に、自助～共助～公助のバランスという地域福祉の観点が問われるのであるが、当該地域だけでは取組が困難な事業であるため、宇都宮市在住の若者や農家などに参画してもらっている。また、当該地域を走る民間鉄道会社とも協力している。他の事例としては、宇都宮市の地元企業からの依頼で、自治会参画の基、新たなコミュニティづくりのプロジェクトを立ち上げたこともある。加えて、センター運営に直接関わることで、センターそのもののあり方に影響を与えることができるというメリットも内包している。

ただし、市民工房の財源のほとんどはセンターの指定管理者としての収入に依存している。指定管理者から外れてしまうと市民工房自身の存立の危機に立たされるのであり、行政と対等な立場になることが難しいのが現実である。

3) とちぎ市民まちづくり研究所（2002年活動開始、所在地：栃木県宇都宮市）

とちぎ市民まちづくり研究所は、市民活動のプラットフォームを目指し2002年に活動を開始した任意団体である。事務所を設けるため、長屋タイプの空き店舗（3店舗が壁を共有して立

地)の真ん中を借用して事務所とし、2004年にその一角に子どもの居場所として駄菓子屋「飴ん坊」をオープンした。さらに、2005年に左側の空き店舗を借用し、セルフ・リノベーションで半年かけて改修し、コミュニティカフェ「ソノヨコ」をオープンした。ソノヨコは曜日替わりシェフ・システムであり、“市民の手による市民のためのコミュニティ・ビジネス支援施設”を目指している。建物が老朽化し取り壊しになることから、近隣の空き店舗を借用し2009年に移転した。1階をコミュニティカフェ「ソノツギ」と駄菓子屋「飴ん坊」、2階の2室をそれぞれシェアオフィス、NPO法人の事務所とした(写真-3)。



写真-3 ソノツギ
(2011年10月筆者撮影)

この移転に伴い、とちぎ市民まちづくり研究所を解散、「ソノツギ実行委員会」へと移行し、出店者は全員、実行委員会のメンバーになり“共同運営者”として関わることになったのである。

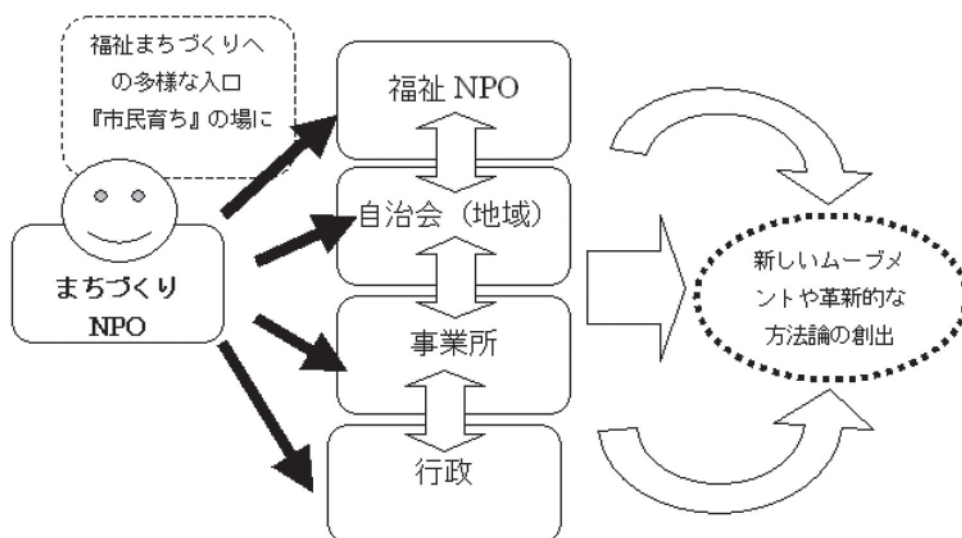
以上が、とちぎ市民まちづくり研究所の変遷と取組内容であるが、ソノヨコ、ソノツギから独立し巣立っていった出店者達がいる。NPO法人を設立、自宅の一部を改修しコミュニティカフェを運営、自宅で週一カフェを実施、地域起こしの会社を設立など様々である。任意団体が始めたささやかな試みが、「市民育ち」の場^{注3}となっているのである。また、ソノヨコ、ソノツギでは各店舗の企画により、様々なイベント、展示会等が開催されている。例えば、地域包括支援センターや建築設計事務所と組んで、介護保険制度、住まいのバリアフリーに関する勉強会が開催された。それまで介護保険などに関心がなかった近隣の高齢者や主婦が参加し、地域包括支援センター職員や建築家の話に刺激を受け、住み続けられる住まいや制度のことを考えるようになったのである。「近くにあるお店だから気軽に立ち寄れた」ということであった。福祉のまちづくりへの多様な入口を身近な場所につくるという市民活動団体の役割を提示する一例である。

3. まとめ ーまちづくりNPO等民間市民団体の展開に向けてー

以上の事例を参考に、まちづくりNPO等民間市民団体の福祉のまちづくりにおける役割について検討する。

介護保険制度の介護事業者や地域包括支援センターの運営者となっている福祉NPOの場合、日々の業務に忙殺されているケースが多い。また、「まちづくり」ということに関しては専門性が弱いし、当然、その分野に長けた職員は稀である。このような福祉NPOの弱点をカバーするところに、まちづくりNPO等民間市民団体の役割を見出すことができる。本稿で紹介した事例をもとに整理すれば、次のように要約できる。

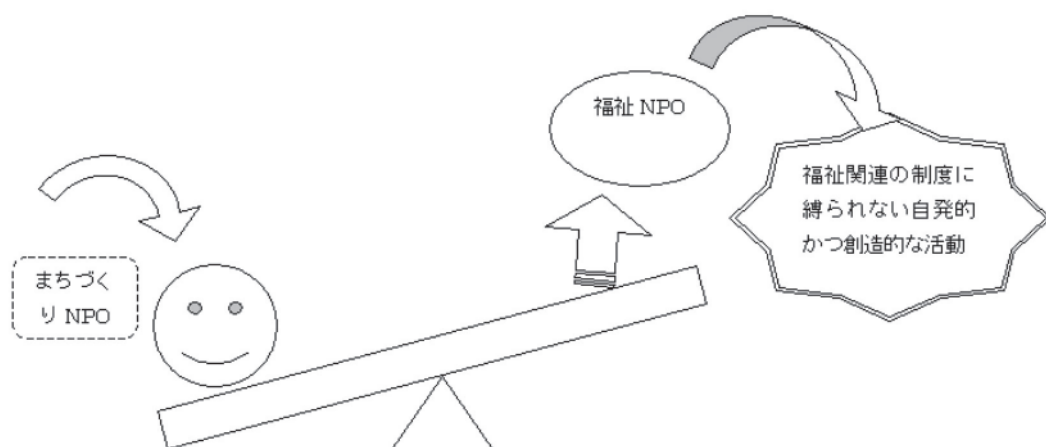
- ①ヒト、モノ、コトなど社会資源をつなぐことで、福祉NPO単独では不可能であったことを可能にする(図-1)。
- ②点であったケアの拠点と地域、住民、まちづくりの専門家をつなぐことによって、線から面へと広がるまちづくり活動へ転換することができる(図-2)。
- ③市民活動団体(NPOやボランティアグループ)～自治会(地域)～事業所～行政をつなぐ、



図－3 新たなムーブメントや方法論の創出

もちろんこれだけではない、福祉や介護に関する世論を形成するという役割（政策提言）もある。例えば、介護サービスの質の向上を図り、安心して生活できる地域社会の構築に寄与することをミッションとするNPO法人アスク（所在地：栃木県那須塩原市）は、市町村の介護保険等の取組に関する調査活動を進め、積極的に政策提言を行っているのである。まちづくりの現場は、少子高齢化のうねりの中、大きな困難に直面している。縮退社会（shrinking society）へと転換した今日、戦後の成長モデルに立脚したまちづくりの方法論が通用しない。正に、まちづくりのイノベーション（変革）が求められているのであり、その主役としてNPO等民間市民団体への期待が大きい。イノベーションは、福祉のまちづくりでも重要な視点である。つまり、福祉まちづくりの現場に、まちづくりNPO等民間市民団体が関わることによって、福祉まちづくりの取組が革新的に進むことが期待されるのである。総括すれば、まちづくりNPO等民間市民団体の最も重要な存在意義は、福祉関連の制度に縛られない自発的かつ創造的な活動を、福祉NPO等と連携し誘発することにあると言えよう（図－4）。そのことにより、福祉まちづくりにおけるイノベーションが進み、一人ひとりのQOL（生活の質）の向上が可能となるのである。

ただし、まちづくりや福祉など領域をこえた共通した課題注4にNPO等民間市民団体は直面しており、それら課題を乗り越えなければ前述の役割を有効に発揮することは時として困難であるということを最後に指摘しておきたい。



図－4 自発的・創造的な活動の誘発

【参考文献・引用文献】

- 1) 内閣府 N P O ホームページ <https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-zyuri> (2016年9月5日)
- 2) 前掲1)
- 3) 「まちづくりと N P O (非営利組織) (5つの視点から見る地域再生の意義)」『J o y o A R C』
一般財団法人常陽地域研究センター、pp.35-38 (2005)
- 4) 倉原宗孝、野中里菜「岩手県における復興支援事業にみる N P O 等の活動 地域のまちづくりに向けて震災復興に生まれる市民活動の現状と考察 その1」『日本建築学会大会学術講演梗概集(近畿)』、pp.1135-1136 (2014)
- 5) 野崎隆一「阪神・淡路大震災から東日本大震災へ：まちづくり N P O の視点から」『まちと暮らし研究』一般財団法人地域生活研究所、pp.8-15 (2014)
- 6) 郭莉莉「日本の高齢化と小規模多機能ケアの実践 札幌市の N P O の事例調査より」『北海道大学大学院文学研究科研究論集(15)』、pp.253-270 (2015)
- 7) N P O 法人福聚会ホームページ <http://ameblo.jp/muryoso/theme-10023716809.html> (2016年8月10日)

【補注】

注1：本稿では、法人格の有無を問わず様々な分野で公益的な市民活動を行う非営利の民間団体を N P O と呼ぶこととする。

注2：例えば、山手茂『福祉社会形成とネットワーキング』（亜紀書房、1996年）などの指摘。

注3：例えば、佐藤宏は「総説 地域福祉を担う N P O 法人の実態的評価に向けて」（『上武大学看護学部紀要』2007年9月、pp.15-30）の中で次のように述べている。「N P O という

「場」に「地域福祉」という観点から人々が参画することの意義はコミュニティ再生という役割があるといえる。そこでNPOは「社会的ニーズ」のある「ボランティア活動の受け皿」をどれだけ「市民」に提供できるのか、ということになる。地域福祉の理念である「福祉コミュニティ」形成の場としてNPOは機能しなければならない。」(p.22)

注4：例えば、資金不足、マンパワー不足、専門性の不足など。資金不足に伴い、行政の委託を安易に受け、行政の下請け化しているNPO法人が見受けられることは残念なことである。

平成28年9月29日受理